

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 581, de 2009, do Senador Pedro Simon, que *dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação final ambientalmente adequada, por fabricantes, reformadores e importadores.*

RELATOR: Senador ANIBAL DINIZ

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 581, de 2009, que *dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação final ambientalmente adequada, por fabricantes, reformadores e importadores.*

Consoante a proposta do Senador Pedro Simon, as empresas fabricantes, as reformadoras e as importadoras de pneus ficam obrigadas a coletar e dar destinação final ambientalmente adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional na proporção definida no art. 12, relativamente às quantidades fabricadas ou importadas.

Assim, nos termos do art. 12 da proposição, as quantidades para coleta e destinação final adequada dos pneus inservíveis são as seguintes: (i) para cada quatro pneus novos fabricados no país ou pneus novos importados, os fabricantes e os importadores deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis; e (ii) para cada três pneus reformados importados, de qualquer tipo, os importadores deverão dar destinação final a quatro pneus inservíveis.

Ainda de acordo com o PLS, os fabricantes, importadores e reformadores de pneus inservíveis deverão se cadastrar junto ao órgão público federal responsável pelo controle ambiental.

Na sequência, o projeto determina que os estabelecimentos de comercialização e de reforma ficam obrigados a receber e a armazenar temporariamente os pneus usados entregues pelo consumidor, em instalações adequadas às normas ambientais e sanitárias, ficando vedado o armazenamento a céu aberto.

Por sua vez, os fabricantes, reformadores e os importadores de pneus devem efetuar a destinação final de forma ambientalmente adequada dos pneus inservíveis de sua responsabilidade, em instalações próprias ou mediante contratação de serviços especializados de terceiros. As instalações para o processamento de pneus inservíveis e a destinação final devem atender ao disposto na legislação ambiental em vigor, inclusive no que se refere ao licenciamento ambiental.

A proposição veda o abandono ou lançamento de pneus inservíveis em corpos de água, terrenos baldios ou alagadiços, bem como a queima a céu aberto e a disposição em aterros sanitários. Proíbe, também, a importação de pneus usados para serem reformados, por qualquer meio.

Determina, ainda, que as regras estabelecidas na lei que se originar do projeto são aplicáveis aos pneus usados que ingressarem no País por força de decisão judicial.

As definições necessárias para a aplicação da lei estão enumeradas no projeto e consideram, entre outros conceitos: pneu novo, pneu usado, pneu reformado (os recapados, recauchutados e remoldados), pneu inservível e ponto de coleta.

Por fim, estabelece que se aplicam aos infratores da norma as sanções estabelecidas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*.

O projeto, apresentado em dezembro de 2009, continuou a tramitar, nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Inicialmente, foi submetido à apreciação da Comissão de Assuntos

Sociais (CAS), onde foi aprovado na forma da Emenda nº 1 – CAS (Substitutivo), que será comentada durante a análise do PLS.

Nesta oportunidade, cabe à CMA manifestar-se, em caráter terminativo, sobre a matéria. Não foram apresentadas emendas ao PLS.

II – ANÁLISE

De conformidade com o art. 102-A, II, *a*, do RISF, incumbe à CMA opinar sobre o mérito dos projetos de lei atinentes à defesa do meio ambiente, especialmente sobre controle da poluição, em todas as suas formas, conservação da natureza e defesa dos recursos naturais, entre outros.

O PLS nº 581, de 2009, reproduz, em grande medida, a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 258, de 26 de agosto de 1999, bem como incorpora dispositivos da Resolução Conama nº 416, de 30 de setembro de 2009, que *dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada*, e que, por sua vez, revoga a Resolução Conama nº 258, de 1999.

A propósito, o autor argumenta na justificção do projeto que o objetivo é justamente valorizar norma do Conama “com a esperança que em seu novo *status* de Lei (...) [possa haver] uma melhoria em sua aplicação”.

Ocorre que o Congresso Nacional aprovou, recentemente, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Essa Lei regulamenta de forma bastante ampla e adequada o gerenciamento dos resíduos sólidos em todas as suas formas, inclusive no tocante ao descarte e à disposição final ambientalmente adequada de pneus inservíveis, mediante dois conceitos inovadores: o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto – que atinge os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos – e o sistema de logística reversa, que se caracteriza por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para

reaproveitamento, em seu próprio ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação ambientalmente adequada.

Como se vê, o PLS nº 581, apresentado pelo Senador Pedro Simon em 2009 – em data pretérita, portanto, à aprovação da Lei nº 12.305, de 2010 –, objetiva instituir para o setor empresarial do ramo dos pneus o princípio da responsabilidade pós-consumo pelos produtos descartados mediante a implantação de sistema de logística reversa, a exemplo do que já estabelece a Lei da PNRS, regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.

A matéria objeto do PLS está disciplinada, portanto, de forma categórica, pelo **art. 33**, *caput*, inciso III e §§ 3º a 8º, e pelos **arts. 47 e 49** da Lei da PNRS, reproduzidos a seguir:

Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

.....
III – pneus;
.....

§ 3º Sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos a que se referem os incisos II, III, V e VI ou dos produtos e embalagens a que se referem os incisos I e IV do *caput* e o § 1º tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo, podendo, entre outras medidas:

I – implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados;

II – disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;

.....
§ 4º Os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens a que se referem os incisos I a VI do *caput*, e de outros

produtos ou embalagens objeto de logística reversa, na forma do § 1º.

§ 5º Os comerciantes e distribuidores deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos na forma dos §§ 3º e 4º.

§ 6º Os fabricantes e os importadores darão destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos, sendo o rejeito encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada, na forma estabelecida pelo órgão competente do Sisnama e, se houver, pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

§ 7º Se o titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, encarregar-se de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens a que se refere este artigo, as ações do poder público serão devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes.

§ 8º Com exceção dos consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações sob sua responsabilidade.

Art. 47. São proibidas as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

I – lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos;

II – lançamento *in natura* a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;

III – queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade;

IV – outras formas vedadas pelo poder público.

.....

Art. 49. É proibida a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reúso, reutilização ou recuperação.

Observa-se, ainda, que os sistemas de logística reversa, nos termos do § 3º do art. 33 da Lei da PNRS e dos arts. 15 e 16 do Decreto nº 7.404, de 2010, serão implementados por meio de vários instrumentos, entre os quais as normas do Conama, que é órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Aplica-se, portanto, para o caso de sistema de logística reversa voltada aos pneus inservíveis, a disciplina da Resolução Conama nº 416, de 2009, que fixa, entre outras exigências, os requisitos mínimos que devem constar do plano de gerenciamento de coleta, armazenamento e destinação de pneus inservíveis, de responsabilidade dos fabricantes e importadores de pneus novos.

De modo a viabilizar os sistemas de logística reversa previstos na Lei da PNRS, o decreto que a regulamentou também instituiu o Comitê Orientador da Logística Reversa, composto pelos Ministros do Meio Ambiente; da Saúde; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e da Fazenda. Esse Comitê, já instalado no início de 2011, é assessorado por representantes dos ministérios mencionados e poderá requerer a participação de outros órgãos públicos dos entes federados e de organismos e setores representativos e diretamente concernentes à logística reversa.

Compete ao Comitê, entre outras atribuições, avaliar a necessidade de revisão de regulamentos que já disciplinam a logística reversa no âmbito federal – inclusive, se for o caso, da Resolução Conama nº 416, de 2009.

A Lei da PNRS cuidou, corretamente, de apenas estabelecer as regras gerais sobre o tema, ficando para norma infralegal – como é o caso das resoluções do Conama – especificar os parâmetros quantitativos, temporais e outros de natureza igualmente técnica necessários à operacionalização da logística reversa para o setor de pneus.

A Emenda nº 1 – CAS (Substitutivo), por sua vez, apresenta problemas conceituais e técnicos em relação ao gerenciamento de pneus usados e inservíveis, indo na contramão da Lei da PNRS, ao não considerar princípios fundamentais, adotados inclusive no âmbito internacional, como a responsabilidade compartilhada e a logística reversa que, como já mencionado, inovam no trato dos resíduos sólidos.

Causam também estranheza dispositivos que propõem o cancelamento das multas lavradas pelo órgão ambiental federal contra as empresas que importaram pneus usados à revelia das normas vigentes, e que admitem como destinação adequada a exportação de pneus usados para outros países – o que seria no mínimo antiético, em face da legislação brasileira que veda a importação de pneus usados e reformados.

A par desses conflitos, a ambiguidade e a falta de rigor técnico da Emenda nº 1 – CAS (Substitutivo) poderão reabrir uma discussão extemporânea quanto à importação de pneus usados e reformados, em confronto com a Lei da PNRS e o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema, manifestado no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 101.

Em breve retrospectiva, convém lembrar, o País passou a proibir a importação de pneus usados e reformados – seja como bem de consumo seja como matéria-prima – com a publicação das Portarias DECEX nº 8, de 14 de maio de 1991, e SECEX nº 8, de 25 de setembro de 2000, ambas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e das Resoluções Conama nº 23, de 12 de dezembro de 1996, e nº 235, de 7 de janeiro de 1998.

Tais medidas foram tomadas após o Brasil aderir à Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 34, de 16 de junho de 1992, e promulgada pelo Decreto nº 875, de 19 de julho de 1993, do Presidente da República.

Pela Convenção de Basiléia, adotada sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) em 22 de março de 1989, reconheceu-se o direito de todo o Estado soberano de proibir a entrada de resíduos perigosos estrangeiros e outros resíduos no seu território.

Com a edição do Decreto nº 3.919, de 14 de setembro de 2001, que regulamentou a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente* (Lei de Crimes Ambientais), a importação de pneu usado ou reformado passou a ser apenada com multa de R\$ 400,00 por unidade.

Não obstante essas normas, as indústrias do setor continuaram a importar os pneus usados mediante liminares judiciais.

De modo a coibir essa ação, o Presidente da República ajuizou junto ao Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2006, a mencionada ADPF 101, com o objetivo de proibir a importação de pneus usados e declarar constitucionais as normas que assim dispõem e inconstitucionais as decisões em contrário. Em junho de 2009, o STF julgou procedente o pedido, entendendo que a importação de pneus usados, inclusive os reformados, viola proteção constitucional ao meio ambiente e à saúde pública. Por consequência, foram invalidadas todas as interpretações judiciais divergentes.

De fato, conforme o art. 225 da Constituição Federal, *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*, cabendo especificamente ao poder público, a teor do disposto no seu § 1º, V, *controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que compõem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente*.

A vedação de importação de pneus usados também teve por alvo a proteção à saúde, pois é direito de todos e dever do Estado adotar políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença, nos termos do art. 196 da Carta Magna.

Saliente-se, por oportuno, que o PLS nº 581, de 2009, também colide com a decisão do Supremo, uma vez que admite a importação de pneus reformados, de qualquer tipo.

Como se sabe, o voto do STF, favorável à ADPF 101, foi decisivo no contencioso iniciado em 2004, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em que a União Europeia questionou as restrições brasileiras à importação de pneus reformados. A decisão da Corte assegurou definitivamente para o Brasil o entendimento do Painel da OMC, que reconheceu ser a proibição de importação de pneus reformados adotada pelo País medida necessária à proteção da saúde humana e do meio ambiente.

Invocando uma vez mais a Lei da PNRS, o art. 49 determina explicitamente que *é proibida a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano*

ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação.

Por fim, não é demais reafirmar que a Lei da PNRS resultou de longo e exaustivo debate, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, esforço do qual participaram representantes de órgãos das três esferas governamentais, de entidades ambientalistas e de defesa dos consumidores, de cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, de especialistas na gestão de resíduos sólidos, do comércio varejista e de setores empresariais os mais diversos, inclusive da indústria pneumática.

Assim, com fundamento nos arts. 225 e 196 da Constituição Federal, no disposto na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos e seus regulamentos, na Convenção de Basileia e na decisão do STF exarada no âmbito da ADPF 101, entendemos que tanto o PLS nº 581, de 2009, nos termos do texto original, quanto a Emenda nº 1 – CAS (Substitutivo) devem ser rejeitados por esta Casa.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 581, de 2009, e da Emenda nº 1 – CAS (Substitutivo).

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator